

PARTICIPAÇÃO SOCIAL E O MERCADO DAS ÁGUAS: UM ESTUDO COMPARATIVO ENTRE OS SISTEMAS BRASILEIRO E INGLÊS DE GESTÃO HÍDRICA.

Wilson Cabral de Sousa Jr.¹

Introdução

A participação social ainda representa um desafio para a institucionalização da gestão de recursos hídricos no Brasil. O sistema de gestão hídrica, no entanto, vem sendo rapidamente implementado. Já são em 19 os Estados com legislação específica para recursos hídricos estabelecendo políticas e diretrizes de gestão. Destes, pelo menos metade iniciaram a criação de estruturas descentralizadas de gestão (Comitês de Bacia e Conselhos Estaduais). A questão que surge é: os princípios basilares da gestão das águas no Brasil, que estabelecem a gestão participativa e descentralizada dos recursos hídricos, estão sendo considerados neste esforço institucional? E mais: qual a direção, do ponto de vista político-econômico, tomará o sistema, uma vez que o modelo proposto (baseado na França), vem sofrendo modificações basilares a partir da regulamentação das atividades de abastecimento e saneamento (um dos principais objetos da gestão hídrica no país), ganhando características de cunho liberal, inspirado no modelo inglês de agências reguladoras?

O trabalho ora proposto apresenta os resultados de pesquisa realizada nas bases do sistema de gestão hídrica da Inglaterra, do ponto de vista da participação social em sua regulação e operacionalização. O estudo procurou enxergar além das fontes oficiais e acadêmicas sobre a gestão, buscando entender e vivenciar o processo na base do sistema, junto aos “stakeholders” oficiais e àqueles marginalizados, cujo acesso não foi contemplado pelo processo de legitimação.

Palavras chave: gestão de recursos hídricos, participação social, Inglaterra

1 Gestão de recursos hídricos na Inglaterra

A institucionalização da gestão de recursos hídricos no Reino Unido é um complexo sistema cujas unidades possuem diversas interfaces entre si e os limites de competência não são claros ou estritamente delimitados. Apesar da existência de um governo central, a regulação e responsabilidades são distribuídas em diferentes níveis de autoridade nos quatro países (Inglaterra, Escócia, Irlanda do Norte e Gales). Assim, uma vez que o esforço comparativo não ficará qualitativamente prejudicado, o foco adotado neste trabalho refere-se ao arranjo para gestão hídrica adotado na Inglaterra.

¹ UNICAMP – Instituto de Economia – Doutorado. E-mail: wilsonjr@infra.ita.br

1.1. Intensificação do uso e a institucionalização da gestão das águas

David et al (2000) atribuem aos romanos as primeiras modificações em canais de rios na Inglaterra, apontando o século XVII, com tecnologia oriunda da Holanda e financiada por ricos proprietários de terra, como a principal era de transformação nos canais de rio. O crescimento das cidades ao longo dos rios induzia o desenvolvimento de uma engenharia de controle de fluxos hídricos (enchentes e variações de nível), pontes, dutos², além de mecanismos de manutenção de canais para navegação (desassoreamento). Até então, estas eram as maiores preocupações quanto à utilização dos recursos hídricos na Inglaterra.

Segundo Hassan (1998), o impacto do crescimento das cidades na Inglaterra antes mesmo da Revolução Industrial, determinou uma crescente escassez de água para uso na higiene doméstica. A demanda criaria um mercado de água já desenhando um caráter excludente na distribuição e no acesso a estes serviços³.

O advento da Revolução Industrial, cujos reflexos no aumento populacional e na urbanização tornar-se-iam perceptíveis na qualidade das águas, trouxe consigo a necessidade de suprimento de água para os fins industriais e de abastecimento. Este passou a ser realizado por empresas privadas, inicialmente sem qualquer controle do poder público. Começava a se consolidar um mercado formal de água que se expandia rapidamente nas principais cidades, dada a maior demanda, oferecendo ali serviços cada vez mais especializados. No entanto, prescindindo de um mercado promissor, diversas localidades menores não possuíam serviços de água adequados, além de haver um forte caráter elitista no consumo. As leis de empresas de água (*Waterworks Acts*) de 1847 e 1863 representariam um esforço regulatório no sentido de garantir o suprimento para alguns serviços públicos essenciais, inclusive os de combate a incêndios, obrigando as companhias à realização destas tarefas.

O aumento do uso de aparelhos sanitários e os melhoramentos nos serviços de abastecimento de água trariam uma fatídica consequência: o aumento da quantidade de resíduo sanitário, cujo tratamento não conhecia soluções técnicas razoáveis até então. O esgoto, quando não era lançado diretamente nas ruas, era depositado em fossas sépticas inadequadas para o seu acondicionamento final. As primeiras iniciativas para o tratamento dos despejos sanitários deram origem aos sistemas combinados de drenagem, os quais

² Uma breve descrição das 214 pontes, 17 túneis e 22 passagens diversas sobre o rio Thames, números que mostram a dimensão da ocupação urbana dos rios ingleses, pode ser encontrada em Wade (1995).

³ O autor ilustra este fato a partir da invenção do vaso sanitário, atribuída a Joseph Bramah em 1770. Apesar do desenvolvimento de equipamentos cada vez mais adequados ao uso doméstico, a apropriação do uso se concentrava nas classes média e alta, só vindo a ser universalizado a partir de meados do século 19, com a percepção das relações de causalidade entre higiene pessoal e saúde, além do investimento público na construção de banheiros e lavanderias coletivas.

utilizavam a tubulação de drenagem superficial para o lançamento de esgotos. O problema do esgoto urbano se transferiria para os rios e ao mar, passando a afetar atividades tradicionais dos bretões, como a pesca.

Com os problemas associados à concentração urbana, e o conseqüente lançamento de efluentes sanitários e industriais, ainda a resolver, os rios ingleses viriam a sofrer novas modificações a partir da construção de estradas de ferro no século XIX, relacionada a extração de areia e cascalho dos leitos, usados na infraestrutura básica das ferrovias. A partir de 1930 (até os anos 90), uma nova onda de intervenções, desta vez associada a agricultura, viria, segundo David et al (2000), alterar o regime hídrico dos principais rios ingleses e exigir a organização das atividades relacionadas ao uso da água de modo geral.

As primeiras arregimentações em torno da organização por bacias hidrográficas vieram a surgir após a promulgação da Lei das Águas (*Water Act*) de 1945. O objetivo era estancar e reverter um processo caótico de abastecimento de água e tratamento de esgotos no Reino Unido⁴. A Lei das Águas de 1945 confere ao Ministro da Saúde, extensivamente à Lei de Saúde Pública (*Public Health Act*) de 1936, poderes para instituir o Comitê Central das Águas (*Central Advisory Water Committee*), tendo este a composição que o Ministro considerasse adequada. Além disto, e mais importante, delega poderes ao Ministro da Saúde para criar Comitês Locais que julgar conveniente por razões administrativas. Tais Comitês seriam compostos por representantes dos Governos Locais e das Companhias de Abastecimento. A estas últimas, a Lei delega uma série de prerrogativas administrativas para o exercício da atividade a que se propunham. O objetivo da Lei incorporava ainda uma preocupação com o futuro cenário de abastecimento.

Após a Lei das Águas de 1945, diversos outros textos legais foram promulgados, numa sucessão de interfaces (leis de prevenção à poluição, leis para trechos hídricos específicos – estuários e águas costeiras –, leis relacionadas à saúde). Os avanços em monitoramento mostravam resultados que preocupavam legisladores, os quais procuravam remediar a situação criando suporte legal. Em 1958, durante um período de grande estiagem, novo ato jurídico viria se incorporar a visão de escassez à legislação das águas, concedendo poderes gerenciais para que as autoridades hídricas pudessem lidar com a falta de água (PGS, 1959). No entanto, as principais alterações no sistema de gestão aconteceram a partir da promulgação da

⁴ Uma descrição oferecida por Rees e Zabel (1998), como sendo a base para a tomada de decisão que resultou na Lei das Águas de 1945, se mostra bastante similar à atual situação brasileira na gestão de abastecimento e saneamento: “negligenciamento para tratamento de esgoto, problemas de manutenção, baixo nível de investimento e corte de recursos para desenvolvimento tecnológico e melhoramento dos sistemas.”.

Lei de Recursos Hídricos de 1963. Partia-se para uma visão um pouco mais abrangente da água e seus usos. A responsabilidade por esta gestão ficaria vinculada ao Ministério da Habitação e Governo Local (*Minister of Housing and Local Government*). Este instituiria as Agências de Rios (*Rivers Authorities*), responsáveis não só pela gestão do suprimento de água mas também pelos demais usos (pesca, navegação, drenagem e controle da poluição), além do monitoramento de qualidade e quantidade. A maioria representativa nas Agências era indicada pelos Conselhos e Comitês Locais relacionados à gestão das águas. Os demais membros eram indicados pelos Ministros da Agricultura, Pesca e Alimentação e Habitação e Governo Local (PGS, 1964). A Lei das Águas de 1963 criou uma estrutura de centralização das decisões de gestão a nível federal, a Autoridade Nacional de Rios (*National River Authority - NRA*), cuja competência envolvia todas as interfaces de gestão hídrica, inclusive a função de resolutora de conflitos entre as agências locais. Apesar de se tratar de uma iniciativa de integração, o NRA não possuía cobertura hierárquica para todo o sistema, tendo restringida sua função a um papel fiscalizador.

1.2 Diagnóstico e instituições atuais

Rees e Zabel (1998) apresentam o organograma de gestão (Figura 1), a partir do qual se estabeleceram as mais recentes modificações, conforme comentamos a seguir.

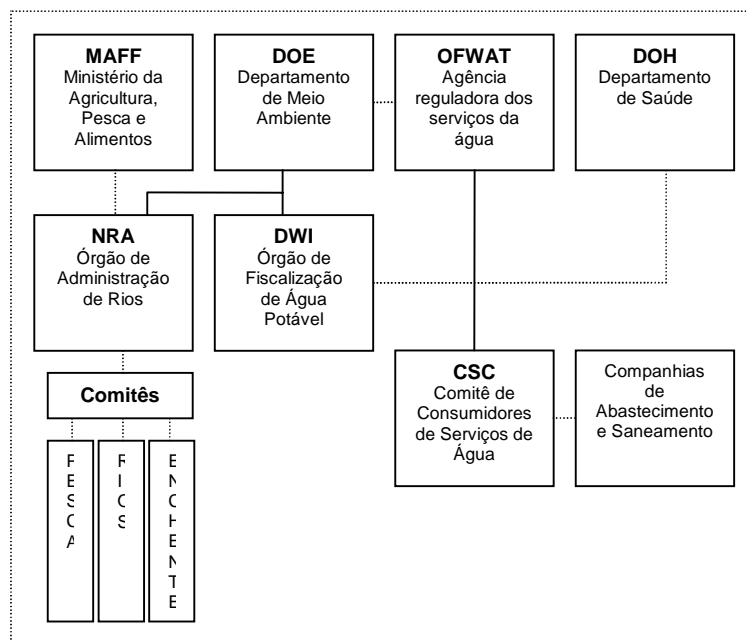


Figura 1 - Organograma da gestão dos recursos hídricos na Inglaterra.
Fonte: Adaptada de Rees e Zabel (1998).

O arranjo geral, as diretrizes do sistema e as definições de competência são estabelecidas por leis maiores discutidas e promulgadas pelo parlamento (*Acts of Parliament*). O marco regulatório mais recente foi estabelecido no ano de 1991, quando um pacote de 5 leis referendou o esboço legal da Lei das Águas de 1989, o qual estabeleceu a privatização dos sistemas de abastecimento e tratamento das águas e criou o OFWAT (*Office of Water Services*), com o objetivo de regular o mercado das águas e a atuação das companhias de saneamento e abastecimento de água (Rees e Zabel, 1998).

O nível hierárquico mais alto na gestão hídrica é ocupado por dois departamentos ministeriais, o DEFRA e o DH, e uma agência reguladora, o OFWAT. O quadro abaixo (figura 2) mostra a atual institucionalização da gestão das águas na Inglaterra, desde suas instâncias locais até os níveis hierárquicos mais altos, na esfera Federal.

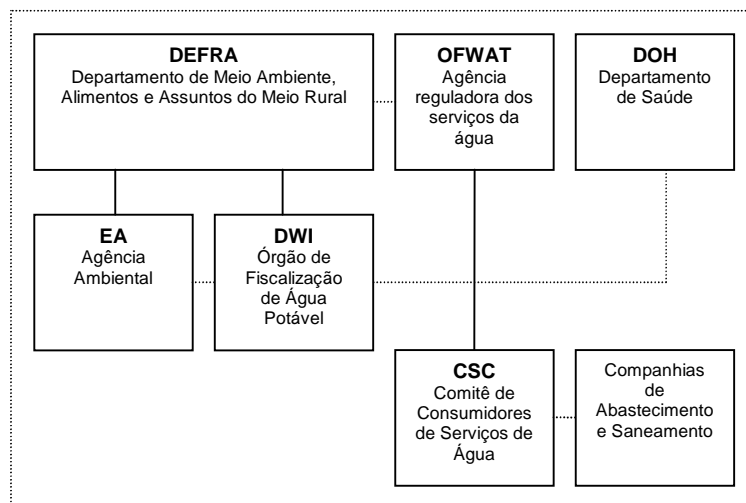


Figura 2 - Configuração atual da gestão das águas

O desafio da gestão integrada estaria na constatação dos problemas oriundos da gestão compartimentada da água até então e da superação das dificuldades em se adotar definitivamente a bacia hidrográfica como unidade de gestão.

1.3 Disponibilidade e situação de oferta e consumo de água

Apesar de ter vivido períodos críticos de disponibilidade, em função da queda da qualidade das águas até meados do século passado, o investimento em sistemas de tratamento e na institucionalização da gestão hídrica desde então tem garantido uma auto-suficiência à Inglaterra em termos de suprimento de água para os diversos fins. No entanto, a preocupação atual gira em torno da captação não controlada de água em

aquíferos subterrâneos, o que pode levar a uma superexploração não sustentada em termos de tempos de reposição. A queda da qualidade das águas superficiais originou uma descontrolada demanda sobre os aquíferos subterrâneos, que passaram a ser uma das atuais prioridades de foco das agências reguladoras. Atualmente, cerca de 35% da água destinada ao consumo doméstico no Reino Unido é proveniente de aquíferos subterrâneos. O restante é suprido pelos mananciais superficiais (EA, 2001). O incremento na demanda nos dias de hoje se dá pela mudança nos padrões de consumo, através da intensificação do uso de equipamentos domésticos como máquinas de lavar roupas e louças. No entanto, as estimativas de incremento de demanda apontam uma situação relativamente estável, com uma relativamente baixa previsão de aumento.

Os principais consumidores de água na Inglaterra e País de Gales são os setores de geração de energia e abastecimento doméstico, seguidos pelo setor industrial. Em queda devido a um período econômico crítico entre os anos de 1993 a 1997 (tendo atingido o menor valor dos últimos 20 anos em 1994), os números do consumo passaram a crescer após este período, atingindo o valor atual de 587 m³/s.

2 Aspectos organizacionais da gestão das águas

2.1 O avanço legal

Similarmente ao que ocorreu no Brasil em meados dos anos 80, as dificuldades de investimento por parte do setor público inglês liderou a lista de argumentos favoráveis a privatização dos serviços de abastecimento e saneamento, que veio a ocorrer já no fim da década de 80, formalmente. O suporte legal necessitava de implementações de forma a se garantir a regulação das atividades privadas. Após a criação do OFWAT, (PGS, 1989), foram instituídos os comitês de consumidores (os *Costumers Services Committees* – CSC), distribuídos por regiões de acordo com a divisão dos serviços de água privatizados. Ao todo existem 10 comitês de consumidores, 10 empresas de abastecimento e saneamento e outras 14 empresas que atuam exclusivamente com abastecimento de água⁵ (OFWAT, 2001).

A opção inglesa pelo mercado se refletia na gestão hídrica já nos termos iniciais do atual sistema. O “*Water Act*” foi atualizado em 1991, quando da elaboração do “*Water Industry Act*”, e posteriormente em 1999 com novos “*Water Act*” e “*Water Industry Act*”. O direcionamento para o mercado determinou a formação de uma verdadeira “indústria” da água, supostamente regulada pelo órgão central, o OFWAT.

⁵ Em algumas regiões, existe uma restrita concorrência que atende a grandes usuários. Via de regra, o mercado de águas inglesas é monopolista, fato relacionado aos “monopólios naturais”.

No entanto, ao que parece, a estrutura de regulação não demonstra total empatia com os consumidores. Os comitês de consumidores não tem a participação direta dos órgãos representativos destes. Os dirigentes dos comitês são escolhidos pela direção do órgão regulador central e as indicações dos demais membros têm que passar pelo crivo de seus superiores hierárquicos. Uma das premissas das indicações aos comitês é justamente a não aceitação de representantes de segmentos ou agremiações sociais. Os membros dos comitês devem, segundo o OFWAT (2001), ser escolhidos com base em mérito, apontando para uma análise subjetiva dos candidatos. Um dos indicadores da falta de sintonia entre o papel social dos comitês e sua prática é o surgimento de organizações não governamentais no setor, que preenchem lacunas de representação deixadas abertas pela estrutura oficial.

Neste momento ocorre uma discussão interessante na Inglaterra a respeito da cobrança⁶ pelos serviços de água. Ao se deparar com a necessidade de diminuir o consumo agregado, um ato do OFWAT em trâmite no parlamento inglês propõe alterações significativas no sistema de gestão, com o aumento da quantidade de comitês de consumidores e mudanças na sua composição, além de medidas como universalização dos mecanismos medidores individuais de consumo de água. São alterações que desafiam o tradicional conservadorismo britânico, a despeito da necessidade da racionalização do consumo de água. O arcabouço sócio-econômico da gestão hídrica vem sendo discutido desde a privatização do setor. Segundo Morris (2001), os questionamentos se reportam ao fato de “como regular”, ou melhor, “como conciliar preços razoáveis, qualidade e interesses de empresas, políticos e consumidores em um mercado sem competição e concorrência?”. O autor percebe falhas no sistema de competição comparativa entre mercados monopolísticos, presumivelmente adotado pelos ingleses, afinal, não são comparáveis os índices de preço e qualidade de serviços entre Wales e a região metropolitana de Londres, citados como exemplo. Segundo o autor, a necessidade de forte regulação exige a criação de um complexo conjunto de regras as quais podem futuramente determinar a falência do sistema, uma vez que neste mercado as mudanças têm sido rápidas, seja devido às restrições ambientais, ou mesmo às demandas econômicas.

Enfim, o modelo inglês, cujas acepções o Brasil tem adotado, passa por profundas discussões sobre a sua eficácia e eficiência, do ponto de vista econômico e social.

⁶ O termo cobrança aqui empregado está relacionado com a cobrança dos serviços de disponibilização em relação ao consumo (*metering and charging*). Atualmente pouco mais de 10% do consumo é medido em medidores individuais. Em geral, os serviços são cobrados com base em valores de propriedade e renda das famílias.

2.2 Participação social: *stakeholding*

Uma das premissas do atual sistema é a implementação de uma técnica gerencial surgida nos anos 60 nos Estados Unidos como ferramenta de gerência estratégica: o *stakeholding*. O atual governo inglês (o *New Labour*) tem implementado o *stakeholder approach* como ferramenta de gestão e política de *down up*, aludindo a uma “terceira via” na organização sócio-econômica, numa forma de conciliar concepções liberais com soluções sociais.

Ainda que não tenha se tornado uma unanimidade em termos de estratégia gerencial corporativa, a abordagem vem ganhando espaço junto à iniciativas não comerciais, principalmente a partir de unidades de gestão pública. Engel (1997), enumera alguns exemplos de desenvolvimento de organização institucional nas quais se estabeleceram princípios de *stakeholding approaching*. Os exemplos se referem ao setor agrícola em países subdesenvolvidos. O conceito de *networking*⁷ é também explorado, sendo apontado como importante ferramenta para o desenvolvimento sustentável do meio rural em países subdesenvolvidos.

Manifestações que questionam tal abordagem em geral estão relacionadas a um embate ideológico mais profundo, como o levantado por Minford (2000), em recente publicação. O autor aborda o contraste entre o que chama de livre economia, sem intervenção estatal (“*freedom under a law*”) e aquela que vem se apresentando como uma das possíveis tendências de organização econômica contemporânea, à qual o autor intitula *Stakeholding Economy*. Trata-se portanto de um embate ideológico que polariza as discussões em torno das aceções liberais ou intervencionistas/participatórias.

3 Metodologia

3.1 A pesquisa qualitativa

A análise comparativa que se pretende estabelecer entre os modelos de gestão, parte do pressuposto que as interfaces de participação na gestão hídrica inglesa adotam uma abordagem por *stakeholders*. Neste sentido, como ponto inicial, é necessário saber quem são os *stakeholders* e o que estes representam. Além disto, é preciso conhecer as relações entre estes *stakeholders* e qual o comportamento dos mesmos na gestão das águas. Tal estudo deve ser feito na base do sistema, isto é, nas instâncias locais e regionais de

⁷ Definido como uma rede de disseminação da informação para a participação em fóruns deliberativos e aplicação em atividades descentralizadas (Engel, 1997).

gestão de recursos hídricos, de onde, em tese, se estabelecem as diretrizes da gestão descentralizada. Este é o pressuposto oficial: existe uma gestão descentralizada que está organizada por bacias hidrográficas e entidades locais. Conhecer este sistema além das descrições oficiais é o objetivo do presente trabalho.

A proposta metodológica ora apresentada pretende se utilizar de duas ferramentas disponíveis na pesquisa qualitativa: a análise de dados documentais e a realização de entrevistas individuais semi-estruturadas.

3.2 O objeto e os dados da pesquisa

Como forma de melhor encaminhar a série de entrevistas, foi enviado um questionário para os participantes do sistema previamente indicados pelos órgãos gestores (membros de CSCs, órgãos governamentais com interface em recursos hídricos, e companhias de saneamento e abastecimento), bem como para outros participantes com interfaces junto à gestão hídrica (grupos de pesquisa, autoridades locais, órgãos de defesa do consumidor de serviços de água e organizações da sociedade civil). No total foram enviados, por correio convencional, 295 questionários, dos quais 95 retornaram respondidos. A segmentação buscou adequar as entidades participantes à simplificação esquemática dada pela trilogia “Governo, Usuários e Sociedade Civil”. No caso, algumas alterações se mostraram imprescindíveis. Uma delas se deve à diferença de atribuições dos Comitês de Consumidores da Inglaterra e nossos Comitês de Bacia, estes últimos com atribuições de maior abrangência. Outra diz respeito às considerações sobre os usuários, aqui também mais abrangente dada a não existência de um mercado de serviços de água. Assim, considerou-se 5 categorias, as quais serão analisadas em conjunto e separadamente de acordo com a pertinência de uma ou outra análise. A Tabela 1 mostra estas categorias, bem como a quantidade de questionários enviados e respondidos em cada uma.

Foram enviados questionários para todos os membros de CSCs (132), todas as empresas que formam a “indústria da água” e suas associações de classe (30), todos os órgãos reguladores e fiscalizadores do Governo central cujas atividades estejam relacionadas aos recursos hídricos (12).

Tabela 1 - Questionários enviados e respondidos por categoria

Categoria	Questionários		%
	Enviados	Respondidos	
Membros de CSC	132	55	42
Indústria	30	11	37
Governo	12	4	33
Sociedade Civil	56	14	25
Municípios	65	11	17
Total	295	95	32

Foram também enviados questionários para as entidades da sociedade civil e associações de pesquisa, citadas em documentos oficiais e referências bibliográficas, as quais tiveram alguma participação na formulação da atual estrutura de gestão hídrica (56). Um critério de amostragem foi utilizado para o envio dos questionários às municipalidades (*local authorities*), tendo em vista a impossibilidade de incorporação à pesquisa de todos os municípios. A Figura 3 mostra a divisão geográfica adotada para este fim. A partir desta definição, foi escolhida aleatoriamente (número randômico) uma meso-região em cada uma das três regiões distintas, de forma a obter-se uma distribuição geográfica minimamente representativa. As meso-regiões Northwest, West Midlands e South East foram selecionadas. Duas micro-regiões de cada uma destas foi também aleatoriamente selecionada. Foram elas: Greater Manchester e Merseyside (North West), West Midlands e Warwickshire (West Midlands) e Medway Kent e Hampshire (South East). Foram então enviados questionários para 65 municípios destas micro-regiões.

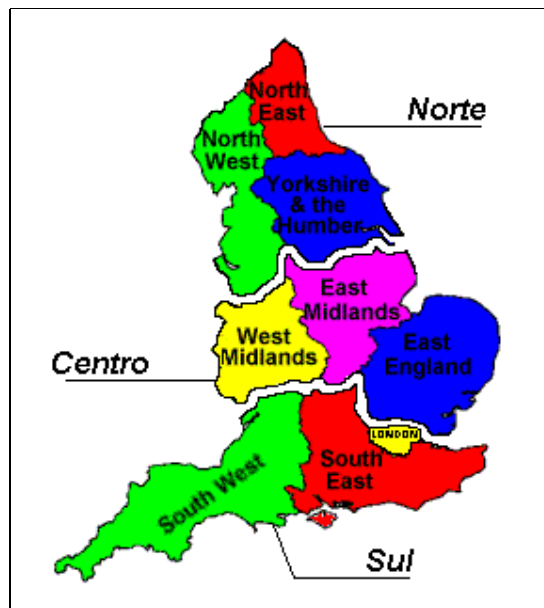


Fig. 3 - Regiões definidas para pesquisa junto às municipalidades

É importante lembrar que os municípios foram gradativamente desonerados das incumbências da gestão hídrica. Neste caso, os questionários enviados objetivaram conhecer o grau de envolvimento atual destes em relação à gestão das águas.

4 Resultados e discussão

Este questionário foi elaborado com base no levantamento de informações documentais e pesquisas junto a participantes do sistema de gestão e serviu como direcionamento para a etapa posterior. Os questionamentos básicos desta etapa levantaram o escopo de participação na gestão hídrica, definindo os *stakeholders* e a interação entre estes. O questionário buscou estabelecer um ponto focal sobre os principais *stakeholders* na gestão das águas e conhecer os pontos mais polêmicos e os mais consensuais nestes colegiados, bem como a forma de encaminhamento destes principais assuntos.

Segue uma síntese dos resultados desta etapa, bem como comentários em cada item, de acordo com a seqüência do questionário.

- **Escolaridade** – Dos questionários respondidos, a maioria absoluta (96%) registra a formação superior dos respondentes. À este nível de escolaridade, soma-se o fato de que boa parte possui diplomas de pós-graduação.

Enquadrando os cursos de formação superior em três áreas, nota-se que, apesar do número de graduados em Ciências Humanas (História, Letras, Educação, Administração, Economia, dentre outras) ser maior, a quantidade de pós-graduados na área de Ciências Exatas e da Terra é da ordem de duas vezes a primeira. Tal dado pode estar relacionado a uma concentração técnica na gestão hídrica que carece de maior investigação.

- **Tempo de participação** – A média de tempo de participação na gestão hídrica foi de 78 meses. No entanto, dada a grande variação nos números informados, a análise fica mais adequada se separarmos os números em percentis. Os números apontam, neste caso, uma taxa relativamente elevada de pessoas com experiência de participação: 67% têm participado a três anos ou mais. Mesmo considerando apenas os membros de CSCs, o número é expressivo: 61%. Neste segmento, 51% afirmaram participar a mais de três anos. Uma vez que o mandato de conselheiro dos CSCs é de três anos, cabendo recondução, infere-se que a maior parte das vagas tende a ser ocupada por mais de um mandato. Tal tendência corrobora uma premissa de indicação de membros adotada pelos CSCs, pela qual o coordenador procura estabelecer um equilíbrio entre participantes com maior e menor experiência no colegiado.
- **Principais stakeholders** – Esta questão apresentou diversos *stakeholders* da gestão hídrica previamente indicados (16 no total, incluindo os órgãos oficiais, companhias de saneamento e abastecimento, organizações da sociedade civil, universidades, mídia, parlamento e sistema financeiro). Foi facultado ao respondente assinalar outros *stakeholders* não listados. Os respondentes deveriam atribuir notas em uma escala de 1 a 4 (1 -irrelevante, 2 – pequena relevância, 3 – relevante e 4 – muito relevante), com as quais avaliavam a participação de cada *stakeholder* em termos de tomada de decisão na gestão hídrica.

Os intervalos conceituais foram convertidos em intervalos numéricos, assumindo a média das indicações por *stakeholder* como referência de enquadramento. Assim, considerou-se como muito relevante os grupos com média entre 3,5 e 4; com relevância moderada os grupos com média entre 2,5 e 3,5; com baixa relevância, os grupos com média entre 1,5 e 2,5 e, finalmente, irrelevantes, os grupos com média menor que 1,5. Os resultados podem ser visualizados na Tabela 2.

Como se percebe, há uma concentração da percepção de relevância dos entrevistados nas companhias de saneamento e abastecimento (“indústria da água”) e nos órgãos reguladores de governo. A separação dos órgãos de governo e a inclusão do próprio governo como um grupo a parte foi objetivada para captar eventuais dúvidas sobre a interface destes entre si e sua atuação enquanto órgão governamental. Diversos respondentes citaram ainda a Agência Ambiental (*Environment Agency*) como um dos órgãos mais relevantes no processo. Entendendo que a regulação oficial tenha a maior visibilidade no processo de tomada de decisões, surpreende aqui o fato de serem as companhias de saneamento/abastecimento as que mais refletem o caráter dominante no processo.

Tabela 2: Quadro de relevância dos *stakeholders* na tomada de decisões

Stakeholder	Média	Relevância
Companhias saneamento/abastecimento	3,86	muito relevante
OFWAT - Regulador econômico	3,71	muito relevante
Governo	3,66	muito relevante
DWI - Regulador de qualidade	3,36	relevante
Parlamento	2,78	relevante
English Nature – Fundação Conservacionista	2,42	baixa relevância
Mídia	2,22	baixa relevância
Conselhos de Saúde	2,13	baixa relevância
Organizações Não Governamentais	2,11	baixa relevância
Associações de Pescadores	2,04	baixa relevância
Planejadores urbanos	2,01	baixa relevância
Companhias Financeiras	2,01	baixa relevância
Bancos	1,94	baixa relevância
Universidades	1,77	baixa relevância
Conselhos de Habitação	1,75	baixa relevância
Companhias de Transporte	1,40	irrelevante

A pergunta seguinte procurou sintetizar estas percepções ao adotar a segmentação: Governo, Parlamento, Setor Privado e Sociedade Civil, e questionar do entrevistado qual dos segmentos vem tendo maior influência na montagem da atual estrutura institucional da gestão hídrica inglesa. As respostas acompanham a tendência do quadro anterior, com maior importância atribuída ao Governo, seguido do setor privado. Menor importância é atribuída à sociedade civil. Há uma sutil diferença na elaboração destas duas questões, a qual parece se refletir na resposta dos participantes: a primeira questão trata da relevância no processo de tomada de decisões, embutindo, portanto uma visão atual da gestão; já a segunda, diz respeito à importância no processo de institucionalização, o que pressupõe um envolvimento histórico. Neste sentido, a percepção dos entrevistados parece indicar uma mudança dos principais atores, deixando a esfera pública e passando à esfera privada.

Após uma análise dos dados quantitativos, e de posse da análise documental, foi definida uma estratégia para as entrevistas individuais, para as quais estabeleceu-se um número mínimo de duas por região analisada ou a escolha de uma região representativa das demais. A entrevista, cuja previsão de duração é de 20 a 40 minutos, seguiu um roteiro com perguntas previamente estabelecidas com foco na questão central: da participação social e do grau de influência da sociedade na gestão hídrica. Os entrevistados foram escolhidos segundo critérios qualitativos de: i) deslocamento em relação à média das respostas – tendo sido selecionados 6 respondentes os quais tiveram pelo menos 3 respostas diferentes da média – e ii) distribuição entre as regiões administrativas da água, tendo sido escolhidos 9 outros questionários dentre os respondentes de forma que houvesse pelo menos 1 respondente entrevistado por região administrativa.

Para cada entrevista foi preparado um roteiro com questões abertas relacionadas com o perfil de cada entrevistado, além de três questões gerais (colocadas igualmente para todos). As questões gerais estão diretamente relacionadas ao ponto central da pesquisa, além de questionar do entrevistado, ainda que subjetivamente, o grau de satisfação e concordância com o sistema, conforme apresentado a seguir.

4.2 Questões gerais e síntese

As três questões gerais propostas, bem como as sínteses das respostas foram:

1) *Você acha que o papel dos organismos reguladores e sua interface com o governo são claros?*

Os entrevistados demonstraram conhecer o papel dos principais órgãos reguladores e seu funcionamento. No entanto, a interface e a relação destes órgãos com o Governo e entre si não é totalmente assimilada. Há ainda uma quase unanimidade em dizer que estas relações, e até mesmo o papel dos reguladores, não são bem compreendidas pelo público em geral.

2) *Quão representativo é o Comitê (CSC) em sua opinião?*

As respostas a esta questão podem ser separadas em dois momentos: inicialmente houve unanimidade em afirmar a não representatividade do Comitê. Ao serem solicitados para explicar esta negativa, os entrevistados assumiram posturas bastante variadas no sentido da concordância ou não com a estratégia de representação adotada. As causas citadas para a baixa representatividade incluem: i) a falta de participação dos cidadãos no processo de seleção para o Comitê; ii) o próprio processo seletivo, que é centralizado e aloca preferências para determinado perfil (considerando experiências e tecnicidades); iii) a não inclusão de minorias no Comitê; iv) a constatação de que, dada a necessidade de tempo para participação nas atividades, boa parte das vagas são preenchidas por pessoas

aposentadas; v) o caráter voluntário da participação e vi) a falta de critérios de distribuição espacial das vagas, para as várias micro-regiões encampadas pelo Comitê. Embora alguns não considerem este tópico tão importante, a maioria dos entrevistados concorda que a ampliação dos espaços de representação é um dos principais desafios da coordenação dos Comitês. Parte da dificuldade estaria na falta de interesse da sociedade em participar destas atividades e parte na própria estruturação do sistema (falta de visibilidade e limitação das atividades dos Comitês).

3) *Você acha que o Sistema de Gestão de Recursos Hídricos funciona bem? O que você mudaria se pudesse mudar alguma coisa?*

A maioria dos entrevistados considera que o sistema precisa de ajustes, mas, de um modo geral, funciona razoavelmente bem. Os ajustes propostos são em geral de caráter pontual. Há uma compreensão de que o sistema vem evoluindo. O planejamento e ações de longo prazo são citados como premissas necessárias para a gestão hídrica inglesa, atividades que por vezes colidem com interesses de curto prazo das companhias de saneamento/abastecimento, principalmente as últimas, cujo foco, associado a um gerenciamento de oferta, estaria demasiadamente voltado para problemas de escassez.

5 Comentários finais

O sistema de gestão de recursos hídricos da Inglaterra, apesar do longo histórico de uso e intervenções nas águas por aquele país, está em franco processo de estruturação e institucionalização. O arranjo para a gestão hídrica vem ganhando um caráter de centralização dado o descontrole que se observou a partir da adoção histórica de medidas pontuais, sem visão sistêmica. Este movimento, que se iniciou na década de 50, ganhou vigor nos anos 70 e 80. Já nos anos 90, com a liberalização e a privatização dos serviços de água, o caráter centralizador perdeu identidade e o sistema passou por diversas mudanças institucionais. Parte destas mudanças foram incentivadas por compromissos multilaterais assumidos no âmbito de acordos externos, como as Diretivas Ambientais da Comunidade Européia. Outra parte pode ser atribuída ao constante desafio da regulação de mercado, a partir da retirada do poder público e inserção do setor privado, em atividades relacionadas aos recursos hídricos, especialmente dos serviços de abastecimento e saneamento.

O envolvimento da sociedade neste processo, no caso inglês, demonstrou estar compartimentado, uma vez que não são perceptíveis as ações integrativas para a gestão hídrica. A perda do poder local nas definições

de políticas de recursos hídricos é percebida por alguns *stakeholders*, apesar de não ser objeto de discussão nos fóruns oficiais. Os caminhos da participação social direta se resumem aos CSCs (Conselhos de Consumidores de Serviços de Água) e à incorporação de algumas entidades da sociedade civil eventualmente “credenciadas” pelo poder público. No entanto, os mecanismos de acesso estão vinculados a critérios subjetivos, fato que não contribui para uma representatividade efetiva nos colegiados.

As falhas no processo participatório e as questões de representatividade aplicam ao sistema um caráter de inacessibilidade, o qual, por si, colocam em questionamento o poder de regulação do Estado sobre as atividades do setor privado no que concerne à “indústria da água”. A percepção para os diversos *stakeholders* entrevistados é de que há uma influência muito forte das empresas de Saneamento e Abastecimento no estabelecimento do arranjo institucional e do arcabouço legal da gestão hídrica, apesar de os mesmos não identificarem tal fato como um pressuposto necessariamente indesejado.

Do ponto de vista qualitativo, mostra-se patente, a partir das entrevistas, uma apatia social em relação ao processo de gestão das águas. Ou seja, se de um lado o poder público parece não valorizar a participação social direta em organismos e colegiados, a sociedade também não responde com vigor a este pleito, de forma a gerar uma demanda transformadora. Isto pode representar um risco, agravado com a transferência de decisões da esfera local para a esfera global, como no caso das Diretivas Europeias, de perda das especificidades e possibilidades de assimilação em relação às políticas para o setor hídrico, no longo prazo.

Referências bibliográficas

Hassan, J. *A history of water in modern England and Wales*. Manchester: Manchester University Press, 1998.

Morris, N. Public, private or a bit of both. In: *Special Supplement*. New Statesman: London, 2001.

Office of Water Services (OFWAT). *A water watchdog role for you?*. URL: http://www.ofwat.gov.uk/oncc_csc/wachdog.html. Consultado em 16/04/2001.

Public General Statutes (PGS). *The public general acts, 1945: Water Act*. London: Her Majesty's Stationery Office, 1945. Cap. 42, p. 560-669.

Public General Statutes (PGS). *The public general acts, 1958: Water Act*. London: Her Majesty's Stationery Office, 1959. Cap. 67, p. 876-887.

Public General Statutes (PGS). *The public general acts, 1963: Water Resources Act*. London: Her Majesty's Stationery Office, 1964. Cap. 38, p. 945-1131.

Rees, Y; Zabel, T. United Kingdom. In: Correia, F. N. (ed.). *Institutions for water resources management in Europe*. Vol. 1, p. 537-670. Rotterdam: A. A. Balkema, 1998.

Wade, S. O. D. *All the 214 bridges across the Thames*. London: SODW, 1995. 86 p.